E 19 43

Е19 Ч3

А. ГОЛОПОЛОСОВЪ.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ

и основные принципы его дѣятельности.

ИЗДАНІЕ
Народнаго Комиссаріата Государственнаго Контроля
МОСКВА—1919 г.

ВЫШЛИ и ПОСТУПИЛИ ВЪ ПРОДАЖУ

ВЪ КОНТОРѢ РЕДАКЦІИ

„Извѣстій Государственнаго Контроля":

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ и РАСХОДОВАНІЕ НАРОДНЫХЪ ДЕНЕГЪ.—50 коп.

СМѢТНЫЯ ПРАВИЛА.—1 руб.

А. М. Гурвичъ. БЮДЖЕТНОЕ ПРАВО ПО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВУ Р. С. Ф. С. Р.—2 руб.

УКАЗАТЕЛЬ КНИГЪ и СТАТЕЙ О ГОСУДАРСТВЕННОМЪ КОНТРОЛѢ.—2 руб.

И. В. Дагаевъ. ГОСУДАРСТВЕННЫЙ КОНТРОЛЬ, ЕГО ЗАДАЧИ и ДѢЯТЕЛЬНОСТЬ.—1 р. 20 к.

ПРАВИЛА ПРЕДВАРИТЕЛЬНОЙ и ФАКТИЧЕСКОЙ РЕВИЗІИ.—1 руб.

НАША ГОСУДАРСТВЕННАЯ РОСПИСЬ. Историческій обзоръ законовъ и правилъ о государственной росписи въ Россіи (1862—1918 гг.).—3 руб.

А. Голопопосовъ. РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ и ОСНОВНЫЕ ПРИНЦИПЫ ЕГО ДѢЯТЕЛЬНОСТИ.—2 руб.

E19 Г43

А. ГОЛОПОЛОСОВЪ.

РОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННАГО КОНТРОЛЯ

и основные принципы его дѣятельности.

ИЗДАНІЕ
Народнаго Комиссаріата Государственнаго Контроля.
МОСКВА—1918 г.

ГОСУД. ПУБЛИЧНАЯ
ИСТОРИЧЕСКАЯ
БИБЛИОТЕКА РСФСР
№ 2079 1967

СОДЕРЖАНІЕ.

Стр.

I. Контроль при самодержавіи и послѣ февральской революціи 5

II. Роль и задачи Контроля при пролетарской власти. . 10

III. Контроль долженъ быть независимымъ 13

IV. Контроль долженъ быть централизованнымъ. 15

V. Контроль долженъ все знать 20

VI. Права Контроля и способы ихъ осуществленія . . . 21

I.

Контроль при самодержавіи и послѣ февральской революціи.

Уже больше ста лѣтъ у насъ существуетъ особое вѣдомство, которому при основаніи его была поручена тяжелая работа—оберегать экономическіе интересы страны во всѣхъ или, по крайней мѣрѣ, въ главнѣйшихъ отрасляхъ хозяйства. Это вѣдомство до послѣдняго времени именовалось Государственнымъ Контролемъ.

Несомнѣнно, возложенная на него задача не могла и не можетъ быть выполнена путемъ непосредственнаго распоряженія дѣлами, ибо въ такомъ случаѣ къ нему должны были бы перейти цѣликомъ или въ части функціи распорядительныхъ учрежденій, то-есть дѣло свелось бы къ между вѣдомственной реорганизаціи.

Въ основаніе дѣятельности Государственнаго Контроля былъ положенъ иной принципъ, — кстати сказать, еще ранѣе проведенный за-границею,—принципъ невмѣшательства въ хозяйственную и административную работу подотчетныхъ управленій. Ему дали пассивную роль — наблюдать за правильностью, законностью и раціональностью исчисленія и взиманія доходовъ и производства расходовъ; кромѣ того по возможности предупреждать,—въ весьма, правда, немногихъ отрасляхъ хозяйства,—неправильныя, незаконныя и нерациональныя дѣйствія администраторовъ высшаго, средняго и низшаго ранговъ, т.-е., другими словами, до извѣстной степени уже и вліять на веденіе работы. Однако для выполненія этой послѣдней задачи ему не предоставили рѣшительно никакихъ средствъ. И, такимъ образомъ, назначеніе его оказалось довольно скромнымъ, а кругъ дѣятельности весьма узкимъ—констатировать уже совершонные неправильные въ томъ или иномъ отношеніи поступки распорядителей кредитовъ и принимать мѣры къ наложенію на

нихъ за это соотвѣтствующихъ взысканій. Тѣмъ болѣе такое поле дѣятельности нужно признать не очень обширнымъ и плодотворнымъ, что работа Контроля обставлялась безконечной канцелярской волокитой. Взыскивать убытки часто было не съ кого, а въ тѣхъ рѣдкихъ случаяхъ, когда объекту ревизіоннаго воздѣйствія не удавалось счастливо ускользнуть или во-время умереть, оказывалось, что съ него взыскивать нечего. Мы, конечно, не имѣемъ въ виду мелкихъ, рублевыхъ убытковъ, которые возмѣщались аккуратно и даже охотно. Но и этого мало: многія дѣйствія высшихъ распорядителей Контроль, вслѣдствіе его ненормальнаго положенія въ ряду другихъ вѣдомствъ, совсѣмъ лишенъ былъ возможности опротестовывать, а въ нѣкоторыя области хозяйства ему даже вовсе запрещалось проникать.

Можно признать, не опасаясь впасть въ преувеличеніе, что Государственный Контроль при самодержавіи былъ не болѣе, какъ бутафорскою принадлежностью: роль его въ общей системѣ внутренняго управленія та же, что и роль разныхъ картонныхъ зеркалъ и каминовъ на сценахъ театровъ.

Странѣ, бюджетъ которой исчислялся милліардами рублей, производственныя отношенія которой имѣли уже опредѣленно капиталистическія формы, странѣ, располагавшей крупными фабрично-заводскими государственными предпріятіями, значительною сѣтью желѣзныхъ дорогъ и дорого стоящимъ правительственнымъ аппаратомъ,—такой странѣ, естественно, неудобно было быть безъ вѣдомства, предназначеннаго для наблюденія за сохранностью казенныхъ денегъ. Пусть оно только декораціи, только затѣйливыя ширмы, прикрывающія отъ нескромнаго посторонняго взора, то, что власть имущими дѣлается не такъ, какъ слѣдуетъ, въ своекорыстныхъ цѣляхъ или просто по неумѣнію,—больше отъ него ничего и не требуется.

Въ сущности, единственная задача стараго Государственнаго Контроля—внушать обществу, съ которымъ, какъ никакъ, все же приходилось считаться, что оно можетъ спать спокойно, ибо есть нѣкто, кто денно и нощно бдитъ, охраняя интересы казны.

Надо, впрочемъ, отмѣтить, что даже и эта единствен-

ная не совсѣмъ почетная задача, возложенная на Контроль, выполнялась имъ довольно плохо. Наивные обыватели, живущіе непосредственными обывательскими эмоціями, имѣли о немъ весьма смутное представленіе; они знали лишь, что есть какія-то загадочныя контрольныя палаты, неизвѣстно за какою надобностью переводящія бумагу и чернила, что въ поѣздахъ по ночамъ какіе-то люди, которыхъ кондуктора называютъ государственными контролерами, расталкиваютъ спящихъ пассажировъ и требуютъ предъявить билеты,—кромѣ этого, они ничего не знали и не чувствовали.

Позволительно, однако, спросить: въ чемъ кроется причина столь безмѣрно убогой постановки дѣла въ нашемъ старомъ контрольномъ органѣ? Произошло ли это изъ-за отсутствія созидательныхъ талантовъ у его иниціаторовъ и творцовъ, или вслѣдствіе каприза правителя, отъ котораго зависѣла конструкція ревизіоннаго аппарата, или по недостаточной рѣшительности и энергичности главныхъ руководителей вѣдомства, или вообще изъ-за какой-либо случайности въ томъ же родѣ?

Думается, что причину незадачливости контрольнаго вѣдомства, несомнѣнно, надо искать въ совсѣмъ другомъ мѣстѣ и гораздо глубже.

Она происхожденія историческаго. Контроль при самодержавіи и не могъ быть инымъ, чѣмъ былъ; взгляды правителей на него, отношенія ихъ къ нему не могли быть другими. Если бы случилось иначе, осталось бы только развести руками и съ прискорбіемъ признать, что законъ соціальнаго развитія вовсе уже не такой надежный и вѣрный путеводитель по дорогамъ и тропинкамъ исторіи, какимъ его принято считать.

Мы сейчасъ вплотную подошли къ вопросамъ: что же такое, въ конечномъ счетѣ, національный контроль и какими факторами обусловливаются формы его проявленія?

Назначеніе нормально поставленнаго государственнаго ревизіоннаго органа при всякихъ режимахъ—наблюдать, насколько раціонально и согласно съ принятыми на этотъ предметъ нормами расходуются народныя деньги, используется богатство страны, насколько правильно и цѣлесообразно ведется народное хозяйство. Однако этого мало: огра-

ничиться только такимъ опредѣленіемъ — все равно, что обойти вопросъ молчаніемъ.

Понятія о раціональности, правильности, цѣлесообразности весьма растяжимы. Если не отдѣльныя лица, то отдѣльныя группы, или классы, вкладываютъ въ нихъ разное содержаніе, въ зависимости отъ того, что имъ, этимъ классамъ, болѣе выгодно, что болѣе отвѣчаетъ ихъ экономическимъ, а стало-быть, и всякимъ инымъ интересамъ. Это— аксіома. Но разъ такъ, то требованія, которымъ долженъ удовлетворять Контроль, формы его ревизіонной дѣятельности, характеръ его задачъ въ каждый данный періодъ неизбѣжно должны находиться въ строгомъ соотвѣтствіи со взглядами и стремленіями классовъ, стоящихъ въ этотъ періодъ у власти. Слѣдовательно, въ двухъ словахъ: обязанность всякаго государственнаго контроля — наблюдать за тѣмъ, чтобы при веденіи хозяйства страны всѣми средствами соблюдались интересы господствующихъ классовъ.

Если стать на такую точку зрѣнія, то уже нетрудно понять, почему Государственный Контроль при самодержавіи—настолько же общественно-полезное сооруженіе, какъ вѣтряная мельница съ большими и хорошо прилаженными крыльями, но безъ передачи: отъ каждаго дуновенія вѣтра крылья дѣловито и шумно вертятся, однако при этомъ не получается ни одного золотника помолу.

При самодержавіи правятъ страною бюрократы—плоть отъ плоти и кровь отъ крови господствующаго класса помѣщиковъ. Численно незначительный, онъ, собственно говоря, не нуждался въ организаціи, единственная задача которой—слѣдить за точнымъ выполненіемъ распорядительными установленіями его воли, за аккуратной реализаціей его вожделѣній: администраторы, виднѣйшіе руководители, наиболѣе отвѣтственные исполнители—свои люди, всегда родные духомъ и зачастую физически. На растерзаніе Контроля могла быть предоставлена лишь служилая мелочь, канцелярская и конторская чернь, десятники, табельщики, рабочіе. Съ другой стороны, какъ мы говорили, по соображеніямъ дипломатическаго свойства обходиться безъ контроля все же считали зазорнымъ. Поэтому была создана видимость контрольнаго вѣдомства, сфабрикована контрольная фата-моргана, ревизіонный оптическій обманъ. Есть кон-

троль,—и нѣтъ контроля. Издали—громоздкое зданіе со всѣми удобствами и послѣдними усовершенствованіями, а вблизи—пустопорожнее мѣсто, голое, какъ ладонь. Поэтому и выходило такъ, что искушенные въ наукахъ политики рвали и метали, желая превратить Контроль въ независимое учрежденіе, удалить государственнаго контролера изъ совѣта министровъ, вырвать его изъ цѣпкихъ и предательскихъ объятій вѣдомственныхъ сиренъ. А независимости не давали, и объятія не разжимались. Наоборотъ.

Страшенъ сонъ, да милостивъ Богъ. Произошла февральская революція.

Въ какомъ состояніи въ это время находилось наше національное хозяйство? Какія тенденціи въ немъ начали проявляться? Никакія. Что произошло съ Контролемъ, и въ какомъ направленіи онъ сталъ эволюціонировать? Ничего и ни въ какомъ.

Контроля не можетъ быть тамъ, гдѣ нѣтъ твердой руки, гдѣ анархія, гдѣ всякій молодецъ на свой образецъ. Жизнь въ нелюдимыхъ, хмурыхъ покояхъ на Мойкѣ, такая же призрачная, какъ и весь Петербургъ, замерла. Новыя ревизіонныя формы еще не начинали выкраиваться и вырисовываться; старыя превратились въ клочья и нелѣпо повисли, какъ вынесенныя весною подъ дождь сгнившія драпри. Чиновники получали жалованье, продолжали по многолѣтней привычкѣ ревизовать ассигновки, и все это продѣлывалось словно въ сомнамбулическомъ снѣ, и все было до приторности ни къ чему, до тошноты не то, что нужно.

Характерно, что контрольный съѣздъ, вырабатывая принципы ревизіи и организаціи Контроля, упустилъ изъ виду, что ни того, ни другого нельзя взять съ потолка, что принципъ ревизіи—плодъ захватившаго верхъ принципа власти, его предпишетъ тотъ классъ, воля котораго, въ конечномъ счетѣ, восторжествуетъ. Делегаты съѣзда, набрасывая контрольную схему, разсчитывали безъ хозяина. Впрочемъ, съ ними произошло то же, что и со всѣми или, во всякомъ случаѣ, съ очень многими. Интуиція, на которую они положились, ихъ обманула. Конкретныхъ данныхъ для созданія обоснованныхъ и прочныхъ нормъ у нихъ не было и не могло быть.

II.

Роль и задачи Контроля при пролетарской власти.

Исторія, продолжая развиваться логически и планомѣрно, но за непроницаемыми кулисами взбаламученной жизни, рѣзко ограничивающими кругозоръ широкихъ массъ населенія, вступила въ новую фазу и поднесла этимъ массамъ неожиданный для нихъ сюрпризъ—24-е октября. Захваченная врасплохъ буржуазія, слабая числомъ и качествомъ, выпустила изъ рукъ безпѣйствовавшее кормило правленія. Съ кинематографическою быстротою оно перешло къ рабочимъ и полурабочимъ, которые тѣмъ самымъ были поставлены въ необходимость или, въ свою очередь, отъ него немедленно освободиться, или использовать его съ наивозможною рѣшительностью и твердостью. Выборъ, естественно, палъ на второе,—иначе и не было смысла вступать въ борьбу, не останавливаясь ни передъ какими препятствіями.

Власть очутилась въ однѣхъ рукахъ. Проявленія этой власти начались тотчасъ же, ибо прежнія, дооктябрьскія препятствія къ нимъ были устранены.

Прежде чѣмъ говорить о томъ, какъ послѣдствія октябрьскаго переворота отразились на Контролѣ, почему отразились именно такъ, а не иначе, и чего мы при пролетарскомъ режимѣ должны требовать отъ ревизіоннаго органа,—намъ необходимо на минуту отойти въ сторону отъ разсматриваемаго нами спеціальнаго вопроса и хоть искоса заглянуть въ область исторіи общественнаго развитія.

Какая разница между пролетаріатомъ и крупною буржуазіей? У пролетаріата, нынѣ держащаго въ Россіи въ своихъ рукахъ власть,—два врага: буржуазія всѣхъ видовъ и оттѣнковъ, какъ классъ, и буржуазный строй, какъ опредѣленный общественный укладъ, проложившій глубокія борозды въ нашей психологіи и идеологіи. Побѣда надъ первымъ врагомъ—еще не полная побѣда, а только крупное завоеваніе. Наоборотъ, у буржуазіи только одинъ врагъ—пролетаріатъ, и побѣда надъ нимъ—уже все. Побѣда буржуазіи—это господство, политическое и экономическое, одного класса надъ другимъ. Побѣда пролетаріата—значитъ уничтоженіе, въ конечномъ счетѣ, всякаго господства, замѣна принудительныхъ экономическихъ связей, всякихъ

обязательныхъ политическихъ, юридическихъ и прочихъ нормъ добровольнымъ соглашеніемъ. Иначе это называется соціалистическимъ строемъ. Все остальное, изъ него проистекающее,—аксессуары.

Но соціализмъ не сваливается съ неба. Для его воцаренія, повторяемъ, мало разбить буржуазію, тѣмъ болѣе крупную буржуазію,—надо искоренить весь буржуазный строй, надо создать новые экономическіе порядки, новыя производственныя отношенія. Такая именно задача сейчасъ стоитъ передъ нашимъ пролетаріатомъ.

Такъ или иначе, пролетаріатъ, занявъ господствующее положеніе, долженъ или создать обстановку для введенія коммунизма, приблизить, насадить его, если можно такъ выразиться, или уйти. Средняго нѣтъ. Просто господствуя, потихоньку, понемножку властвовать, пока не прогнали, онъ не можетъ по самой своей классовой природѣ. Въ такомъ случаѣ ему неизбѣжно придется кого-то эксплоатировать, т.-е., другими словами, все оставить по-старому, какъ было: и крупную буржуазію, которая угнетаетъ, и рабочій классъ, котораго угнетаютъ.

Для введенія коммунизма надлежитъ уничтожить всѣ, какія есть, средства угнетенія одной группы населенія другою. То-есть отнять у землевладѣльцевъ землю, у фабрикантовъ и заводчиковъ—орудія производства: фабрики и заводы съ машинами и прочимъ инвентаремъ, у финансистовъ — банки, у торговцевъ и разныхъ спекулянтовъ—магазины, конторы и право заниматься куплею и продажею товаровъ, ибо все это является источникомъ наживы, а стало-быть, и средствомъ закабаленія имущими неимущихъ. Отнять и передать въ распоряженіе народа. Но отнять не такъ трудно при благопріятныхъ соотношеніяхъ общественныхъ силъ, гораздо труднѣе изъ отнятаго сдѣлать надлежащее употребленіе. Съ націонализаціей фабрикъ и прекращеніемъ торговли уничтожаются купля и продажа товаровъ, однако предметы для производительнаго и непроизводительнаго пользованія уничтожить нельзя: безъ пищи, одежды, орудій производства не обойтись. Ихъ необходимо производить. Фабрики не должны стоять безъ работы, земля не можетъ лежать въ запустѣніи. Кромѣ того, из-

готовленные предметы и выращенные продукты требуется перемѣщать, распредѣлять.

Для этого нужно очень громоздкое и сложное хозяйство, въ скорѣйшей, правильной и планомѣрной организаціи котораго заинтересованы прежде всего пролетаріатъ, затѣмъ и всѣ неимущіе и малоимущіе, всѣ тѣ, кто на продовольственномъ развалѣ и хозяйственной анархіи не строитъ своего благополучія.

Раньше частные фабрики и заводы находились въ рукахъ отдѣльныхъ предпринимателей или отдѣльныхъ предпринимательскихъ группъ, и имъ не слишкомъ большого труда стоило организовать наблюденіе за раціональнымъ веденіемъ дѣла. Теперь это—общее достояніе, и пролетаріату, какъ классу, господствующему въ настоящій періодъ, принимаемый имъ за переходный, предстоитъ озаботиться не только постановкою въ нихъ работы, но и созданіемъ совершеннаго надзора за точнымъ ея выполненіемъ.

Правительственный аппаратъ, казенныя предпріятія и всѣ національныя богатства до революціи были въ распоряженіи кучки помѣщиковъ, которые, въ сущности, сами себѣ являлись и администраторами, и контролерами,—имъ не требовалось отдѣльнаго контроля. Нынѣ это собственность большинства, которому придется создать мощный контрольный механизмъ для наблюденія за тѣмъ, чтобы всюду неотступно блюлись его интересы и его воля проводилась хронометрически строго и неуклонно.

Господствующія группы не могутъ теперь, какъ встарь помѣщики, всецѣло положиться на распорядителей кредитовъ и руководителей дѣлами, ибо онѣ слишкомъ многочисленны и не связаны съ ними ни родствомъ, ни свойствомъ. Нельзя забывать и того, что въ настоящее время лица, руководящія работою, въ большинствѣ случаевъ не придерживаются пролетарскихъ воззрѣній, и поэтому въ ихъ практической дѣятельности, помимо ихъ воли, возможенъ уклонъ въ направленіи, не отвѣчающемъ интересамъ рабочаго класса, выдвинутымъ особенностями переживаемаго нами политическаго момента. Съ другой стороны, отказываться отъ помощи такихъ сотрудниковъ для пролетаріата и нераціонально, и технически невозможно, такъ какъ въ ихъ распоряженіи находятся почти

весь накоплявшійся у насъ столѣтіями административный опытъ и почти всѣ при старомъ режимѣ мало доступныя неимущимъ классамъ техническія познанія.

Изъ всего, что мы сказали, надѣемся, можно съ большею или меньшею опредѣленностью установить, насколько необходимъ мощный и властный Государственный Контроль при пролетарскомъ режимѣ, именно при пролетарскомъ режимѣ, и какого характера должна быть его работа.

Она не созидательная и поэтому не требуетъ проявленія творческой энергіи и иниціативы въ области хозяйственной,—но не ревизіонной, конечно,—дѣятельности. И это ее упрощаетъ. Она наблюдательная и критическая по преимуществу и требуетъ громадной и разносторонней подготовки, требуетъ большого количества спеціалистовъ во всѣхъ отрасляхъ хозяйства, исключительной выдержки, находчивости, дисциплинированности. Это ее осложняетъ.

Чтобы Контроль могъ выполнить такую роль, онъ долженъ удовлетворять слѣдующимъ четыремъ требованіямъ. Во-первыхъ, онъ долженъ быть совершенно самостоятельнымъ и не подчиняться ничьей волѣ, кромѣ воли господствующихъ сейчасъ классовъ. Во вторыхъ, всѣ его части должны быть въ строгой гармонической связи и дѣйствовать въ полномъ согласіи. Въ-третьихъ, ему необходимо все знать, все понимать и во все входить. Въ-четвертыхъ, въ его распоряженіи должны находиться всѣ средства для скораго и рѣшительнаго исправленія замѣченныхъ неправильностей, а также для ихъ предупрежденія. Разсмотримъ всѣ эти требованія отдѣльно.

III.

Контроль долженъ быть независимымъ.

Мы уже говорили, что при самодержавіи стремились создать Контроль недѣеспособный, со скрученными назадъ руками, ибо Контроль свободный по тому времени былъ бы большой обузой. Съ этою цѣлью ему прежде всего не дали самостоятельности: государственнаго контролера сдѣлали однимъ изъ представителей правительственной власти, включивъ его въ составъ совѣта министровъ съ правомъ рѣшающаго голоса. Но это не все: въ различныя учрежде-

нія—комитеты, совѣты—были посланы контрольные чины тоже въ качествѣ полноправныхъ членовъ для участія въ распорядительной дѣятельности.

Такимъ образомъ, получилось, что Контроль самъ черезъ своихъ представителей уже становился участникомъ содѣянныхъ проступковъ и совершонныхъ ошибокъ и поэтому лишался возможности преслѣдовать администраторовъ и критиковать ихъ дѣйствія,—за исключеніемъ, конечно, тѣхъ случаевъ, когда его агентъ оставался при особомъ мнѣніи. Еще проще устраивались на фронтѣ во время войны: тамъ просто безъ долгихъ разсужденій подчиняли контролеровъ высшему военному начальству.

При пролетарскомъ режимѣ, разумѣется, нуженъ иной Контроль: онъ долженъ быть независимымъ, дѣеспособнымъ, всюду проникающимъ и снабженнымъ мощными ревизіонными средствами. Этого можно достигнуть лишь при условіи полной свободы дѣйствій. Представители Контроля вездѣ,—въ засѣданіяхъ всякихъ совѣтовъ, комитетовъ, комиссій, вплоть до Совѣта Народныхъ Комиссаровъ,—присутствуютъ съ правомъ принимать участіе въ обсужденіи всѣхъ вопросовъ, однако безъ права вліять своими голосами на постановленія, безъ права рѣшающаго голоса.

Затѣмъ для проведенія въ жизнь ревизіонной независимости Контроля необходимо его абсолютно изолировать въ административномъ отношеніи. У него прочная, неразрывная связь только съ господствующими классами, въ лицѣ его высшихъ представительныхъ органовъ—Съѣзда Совѣтовъ и Центральнаго Исполнительнаго Комитета. Впрочемъ, если бы можно было обойтись даже безъ посредничества Центральнаго Исполнительнаго Комитета, то такое рѣшеніе вопроса, несомнѣнно, явилось бы самымъ совершеннымъ, ибо и этотъ коллективъ исполняетъ нѣкоторыя распорядительныя функціи, но, къ сожалѣнію, послѣднее требованіе практически трудно выполнимо, такъ какъ одинъ Съѣздъ отъ другого отдѣляется слишкомъ большимъ промежуткомъ времени.

Было бы крупною ошибкою ставить контрольную организацію или только ея высшаго руководителя въ подчинен-

ное положеніе по отношенію къ Совѣту Народныхъ Комиссаровъ, хотя бы эта подчиненность выразилась только въ правѣ послѣдняго утверждать главу контрольнаго комиссаріата: при такомъ условіи Совѣтъ Народныхъ Комиссаровъ, во-первыхъ, превратился бы въ безконтрольное учрежденіе, а во-вторыхъ, получилъ бы легкую возможность вліять на всѣ дѣйствія и выступленія высшаго ревизіоннаго органа.

IV.

Контроль долженъ быть централизованнымъ.

Переходимъ ко второму требованію: Контроль долженъ представлять собою одно цѣлое. Контрольное вѣдомство, по старой терминологіи,—отдѣльный механизмъ, занимающій совершенно опредѣленное, особое мѣсто въ ряду другихъ механизмовъ общей сложной системы управленія. Каждая часть этого ревизіоннаго механизма должна быть строго разсчитана; характеръ, размѣры и способъ его работы—строго нормированы. Если различные отдѣльные элементы начнуть дѣйствовать вразбродъ, не въ согласіи съ другими элементами, то конструкція въ цѣломъ потеряетъ всякую цѣнность, превратится въ громоздкую груду обломковъ, годныхъ только въ ломъ

Само собою разумѣется, въ любой отрасли управленія требуются соблюденіе строгой дисциплины и идеальная гармоничность работы всѣхъ организацій, и тѣмъ болѣе требуются теперь, когда страна волею своего передового класса неудержимо идетъ къ обобществленію средствъ производства, когда она уже собирается переступить черезъ черту, отдѣляющую старый міръ, съ его свирѣпыми капиталистическими производственными отношеніями и съ анархическимъ хищнымъ хозяйствомъ, въ міръ новый, съ организованнымъ, точно разсчитаннымъ производствомъ и распредѣленіемъ.

Но если согласованность работы отдѣльныхъ частей каждаго рабочаго механизма необходима вообще, во всѣхъ областяхъ трудовой дѣятельности, то особенно, думается, отступленія отъ нея не только не оправдываются необходимостью, но и абсолютно недопустимы въ области контрольной. Въ созидательныхъ частяхъ управленія,—напримѣръ, въ желѣзнодорожной части,—въ видахъ поощренія и, такъ

сказать, возбужденія иниціативности естественны нѣкоторыя отступленія,—конечно, въ строго опредѣленныхъ рамкахъ,—отъ директивъ, преподанныхъ изъ центра, такъ какъ издали нельзя детально предусмотрѣть всѣхъ возможностей, открывающихся для приложенія творческой энергіи отдѣльныхъ лицъ. Въ иномъ положеніи находится Контроль: здѣсь легче предвидѣть и нормировать права и полномочія ревизоровъ и ревизіонныхъ органовъ, легче поставить вѣхи и проложить путь, по которому должна направляться дѣловая жизнь контрольнаго организма.

Изъ этого не слѣдуетъ, разумѣется, что агенты Контроля должны превратиться въ автоматовъ: у нихъ есть своя обширная область для выявленія иниціативности и свое, пока еще кстати очень небрежно обработанное, поле для использованія созидательныхъ талантовъ—это область ревизіонная. Но она имѣетъ тѣ особенности, что въ ней, во-первыхъ, примѣненіе нововведеній и всякаго рода необходимыхъ отступленій отъ нормъ обычно не носитъ срочнаго характера, и, во-вторыхъ, предѣлы и родъ отступленій могутъ быть заранѣе намѣчены и зафиксированы; стало-быть, ни въ какихъ случаяхъ нѣтъ нужды въ сепаратныхъ выступленіяхъ отдѣльной контрольной организаціи, всегда связанныхъ съ рискомъ нарушенія правильности и стройности функціонированія всего аппарата.

Есть еще одно соображеніе, которое заставляетъ предъявлять къ Контролю въ отношеніи дисциплинированности и сплоченности особо усиленныя требованія: работа въ различныхъ отрасляхъ управленія ограничена опредѣленнымъ кругомъ поставленныхъ имъ задачъ и цѣлей; у Контроля нѣтъ своей отрасли, его отрасль—все хозяйство страны, онъ долженъ всюду проникать и разбрасываться; а при такихъ условіяхъ для достиженія успѣха и планомѣрности въ дѣлѣ необходимы сугубая объединенность всѣхъ частей и непреклонная централизація.

Контроль—это стволъ съ вѣтвями и отвѣтвленіями отъ нихъ, цѣликомъ покрывающими поверхность страны. Все, что усваивается стволомъ изъ толщи конгломерата, именуемаго обществомъ,—изъ народныхъ низовъ,—въ переработанномъ видѣ поступаетъ по вѣтвямъ, приспособляется ими опредѣленнымъ образомъ для передачи въ окружающую

ихъ среду, извѣстнымъ способомъ передается ей и тѣмъ самымъ оказываетъ на нее требуемое воздѣйствіе.

Мы знаемъ, что выдвинутая здѣсь точка зрѣнія совсѣмъ недавно вызывала, а быть-можетъ, вызоветъ и теперь немало возраженій, и съ двухъ сторонъ, изъ двухъ лагерей, чуждыхъ одинъ другому по своимъ политическимъ и общественнымъ идеаламъ. Одна сторона—контрольные служащіе,—правда, не всѣ, но значительная ихъ часть; другая—рабочіе. На возраженіяхъ изъ контрольныхъ круговъ мы останавливаться не будемъ: они происхожденія чисто психологическаго и основъ контрольной дѣятельности не задѣваютъ. Другое дѣло—взглядъ рабочихъ и рабочихъ организацій. Къ сожалѣнію, мы сейчасъ лишены возможности, за недостаткомъ мѣста, подробнѣе остановиться на этомъ интересномъ вопросѣ, но вскользь коснуться его все же считаемъ необходимымъ.

Война поставила передъ нами, какъ и передъ всѣми европейскими странами, рѣшительное требованіе ввести организованность въ фабрично-заводское производство. Подойти вплотную къ его выполненію, воплотить его въ жизнь въ особой, порожденной исключительными условіями нашей дѣятельности формѣ мы сумѣли лишь при большевистской власти: послѣ октябрьскаго переворота на фабрикахъ и заводахъ образовались спеціальные органы, поставившіе себѣ цѣлью наблюдать за дѣятельностью предпринимателей и руководить предпріятіями. Всѣ эти органы получили полную автономность, и объединяли ихъ лишь общее названіе—„рабочій контроль"—и, кромѣ того, нѣкоторая чисто внѣшняя связь черезъ такъ называемые совѣты рабочаго контроля.

Не будемъ говорить о томъ, изъ-за чего при осуществленіи фабрично-заводской ревизіи различныя рабочія организаціи—комитеты и союзы—разошлись въ своихъ взглядахъ, какъ и о томъ, почему рабочій контроль взялъ на себя функціи заводоуправленій въ частныхъ предпріятіяхъ,—это не относится къ нашей темѣ. Мы обратимъ вниманіе лишь на слѣдующія характерныя явленія. Рабочіе въ массѣ и фабрично заводскіе комитеты, т.-е. рабочія организаціи при фабрикахъ и заводахъ, на свой ревизіонный аппаратъ посмотрѣли такъ, что ему никто не указчикъ, что

контрольная комиссія каждаго предпріятія совершенно не нуждается въ согласованіи своихъ дѣйствій съ дѣйствіями не только какихъ-либо высшихъ контрольныхъ органовъ, но и контрольныхъ комиссій другихъ предпріятій. Въ непосредственной связи съ такимъ взглядомъ находится и отношеніе къ государственнымъ ревизіоннымъ учрежденіямъ: гдѣ-то существуетъ какой-то Контроль, именуемый почему-то Государственнымъ; если онъ отстаиваетъ интересы государства въ цѣломъ,—мы ему мѣшать не будемъ, но пусть и онъ къ намъ не мѣшается.

Такимъ образомъ, возникъ второй государственный контроль, и даже не одинъ, а цѣлый длинный рядъ государственныхъ контролей-лиллипутовъ. Всѣ они зажили своею отдѣльною жизнью, а дѣятельность ихъ потекла по многочисленнымъ и разнымъ русламъ. Рядомъ съ ними, но тоже совершенно обособленно, продолжалъ дышать и старый контрольный органъ. Впрочемъ, такъ шло очень недолго. Жизнь со свойственной ей безпощадностью не замедлила показать, что одинъ государственный контроль — быть-можетъ, хорошо, но нѣсколько сотенъ государственныхъ контролей, не только ничѣмъ не связанныхъ, а часто и враждебныхъ другъ другу,—слишкомъ крупная и громоздкая порція ревизіоннаго надзора, чтобы она могла принести что-нибудь, кромѣ вреда, особенно теперь, когда мы взялись создавать формы для веденія единаго народнаго хозяйства.

Какіе результаты дала дѣятельность разрозненныхъ контрольныхъ организацій,—многіе знаютъ, но многіе и не знаютъ. Хорошо они уже извѣстны и рабочимъ, которые теперь, при осуществленіи націонализаціи предпріятій, пришли къ сознанію необходимости объединенія дѣятельности всѣхъ контрольныхъ комиссій и къ мысли о сближеніи съ Контролемъ Государственнымъ. Несомнѣнно, такой поворотъ во взглядахъ—большой шагъ впередъ; скажемъ больше: это было бы все, если бы рабочія организаціи, идя по пути развитія идеи ревизіоннаго дѣла, не протащили за собою,—мы увѣрены, совершенно непреднамѣренно,—одного большого недоразумѣнія, отъ котораго и получились „всѣ качества“: они поняли, что ревизія хозяйства страны должна быть единая, но не поняли, что хозяйство—не одни фабрики

и заводы, а и желѣзныя дороги, почтово-телеграфныя конторы, водные пути сообщенія, лѣса и нѣдра земли, правительственныя учрежденія и проч. И, не понявъ этого, рѣшили, что контроль надъ фабриками и заводами—одно, а надъ всѣмъ остальнымъ—другое, что хотя между обоими ревизіонными аппаратами и должно произойти сближеніе, что хотя они и должны работать рука-объ-руку, но непремѣнно каждый по-своему. Именно сближеніе, а не сліяніе. Между тѣмъ, мы рѣшительно настаиваемъ на полномъ сліяніи, на полномъ объединеніи всей ревизіонной работы страны подъ руководствомъ изъ одного центра. Рабочій контроль, если подъ этимъ подразумѣвать организацію чисто ревизіонную,—лишь составная часть цѣлаго, какъ и всякая иная отрасль ревизіи, какъ, наконецъ, и всякая отдѣльная контрольная организація; всѣ они—части одного недѣлимаго, вѣтви отъ одного ствола, звенья одной цѣпи.

Собственно говоря, съ точки зрѣнія рабочихъ коллективовъ даже трудно понять, зачѣмъ нужно рабочему контролю сближеніе съ Государственнымъ, а, по ихъ мнѣнію, оно все же нужно: какимъ логическимъ путемъ они пришли къ этому выводу,—намъ непонятно. Что-нибудь одно: если рабочій контроль самостоятеленъ,—къ чему ему контактъ съ другимъ, Государственнымъ Контролемъ,—пусть каждый существуетъ самъ по себѣ; если полная самостоятельность нераціональна, то одному контролю надлежитъ влиться въ другой, раствориться въ немъ, и они оба, или сколько бы ихъ ни было, должны существовать, какъ химически-однородный организмъ.

Создать между ними, этими двумя организаціями, изъ которыхъ одна, соглашаясь породниться съ другою, однако, желаетъ остаться на отдѣльной квартирѣ, нормальныя взаимоотношенія на какихъ-либо иныхъ условіяхъ, кромѣ полнаго сліянія, врядъ ли удастся: онѣ всегда будутъ чужими, будутъ смотрѣть въ разныя стороны, и изъ ихъ сближенія выйдутъ одна склока и канитель.

V.

Контроль долженъ все знать.

Третье условіе: Контроль долженъ все знать, во все входить. Выше мы указывали, что въ засѣданіяхъ всякихъ совѣтовъ, комитетовъ, комиссій, разъ эти засѣданія происходятъ офиціально и посвящены рѣшенію вопросовъ хозяйственнаго свойства, Контроль долженъ имѣть своихъ представителей. Назначеніе ихъ, какъ представителей учрежденія наблюдательнаго, а не распорядительнаго или законодательнаго,—принимать участіе въ обсужденіи этихъ вопросовъ съ совѣщательнымъ голосомъ и съ правомъ ихъ обжалованія въ высшую распорядительную инстанцію. Кромѣ того, они играютъ информаціонную роль: черезъ нихъ въ Контроль должны собираться свѣдѣнія обо всѣхъ вынесенныхъ рѣшеніяхъ и вообще о направленіи всей хозяйственной политики.

Благодаря этому, Контроль, во-первыхъ, будетъ находиться въ курсѣ всего происходящаго въ хозяйственной области и, во-вторыхъ, путемъ высказыванія своихъ мнѣній сумѣетъ посильно содѣйствовать правильному веденію дѣла.

Однако присутствіе контрольныхъ агентовъ на засѣданіяхъ не снимаетъ съ распорядителей кредитовъ обязанности передъ производствомъ предусмотрѣннаго постановленіемъ расхода испрашивать на это согласіе Контроля путемъ посылки ему на предварительную ревизію ассигновокъ. И тутъ Контроль уже обязанъ высказываться совершенно опредѣленно и въ извѣстныхъ случаяхъ принимать на себя, цѣликомъ или въ части, отвѣтственность за всѣ послѣдствія, которыя вытекутъ изъ его рѣшенія. Цѣликомъ она падаетъ на него при наложеніи имъ на предположенное мѣропріятіе абсолютно запретительнаго грифа, когда, по уставу ревизіи, онъ на это имѣетъ право. Въ части,—если онъ присоединится къ постановленію распорядительнаго управленія. Къ разсматриваемому вопросу мы еще вернемся ниже.

Черезъ представителей въ засѣданіяхъ Контроль узнаетъ все, что рѣшено сдѣлать, но ему надо знать и то, что дѣлается, ему надо знать, правильно ли исполнители истолко-

вываютъ и точно ли исполняютъ декреты, постановленія, приказы, раціональны ли ихъ дѣйствія, не нормированныя никакими постановленіями. Для этой цѣли служатъ фактическая и документальная ревизіи, выполняемыя фактическими и документальными контролерами.

Фактическіе контролеры слѣдятъ за веденіемъ отчетности, провѣряютъ кассы и склады, присутствуютъ въ мѣстахъ производства работъ и расходовъ, во время ихъ производства, и при совершеніи актовъ, необходимыхъ для оформленія платежей. Ни одинъ документъ не долженъ проходить безъ ихъ подписи, хотя бы и съ оговоркой, какъ и безъ подписи производителя работъ.

Документальные контролеры провѣряютъ до и послѣ производства расхода то, что фактическимъ контролерамъ провѣрить трудно по недостатку времени и матеріаловъ и для повѣрки чего нѣтъ надобности присутствовать на мѣстѣ работъ, а также,—и это не менѣе важно, чѣмъ все остальное,—реализуютъ протесты Контроля и его несогласія съ распорядителями кредитовъ по разнымъ вопросамъ.

Фактическая и документальная ревизіи—не новшество, онѣ были извѣстны и при старомъ режимѣ, но теперь потребуется ихъ въ корнѣ перестроить, приспособить къ новымъ требованіямъ и распространить на всѣ отрасли хозяйства.

Онѣ были засушенными растеніями, не радовавшими взора и прятавшими свою зеленую окраску подъ толстымъ слоемъ пыли. Теперь ихъ нужно оросить живою водою сознательной и плодотворной работы.

VI.

Права Контроля и способы ихъ осуществленія.

Намъ остается разсмотрѣть послѣднее условіе: въ распоряженіе Контроля должны быть даны всѣ средства для скорой и рѣшительной реализаціи замѣченныхъ неправильностей и для ихъ предупрежденія. Оно совсѣмъ другого рода, чѣмъ три первыхъ. Тамъ центръ тяжести—въ принципіальномъ рѣшеніи вопроса,—практическое осуществленіе ихъ весьма просто и не можетъ вызвать длинныхъ споровъ. Въ самомъ дѣлѣ, если мы сговорились, что Контроль неза-

висимъ. то нѣтъ надобности много распространяться о томъ, въ какія основныя формы воплотить эту независимость. То же самое можно сказать и относительно требованія единства: разъ единство—значитъ централизація,—значитъ, необходимъ центръ, который разрѣшаетъ и вяжетъ, а сталобыть, необходимо и все прочее, что съ этимъ сопряжено. Такое же точно и третье условіе. Не то съ четвертымъ. Здѣсь нельзя ожидать принципіальныхъ возраженій: или совсѣмъ не должно быть Контроля, или онъ долженъ быть такой, чтобы въ кратчайшее время и безъ излишней волокиты могъ производить свою работу. Но другое дѣло—выработать для названной цѣли хотя бы главнѣйшія положенія техническихъ пріемовъ. Послѣдніе весьма сложны и, главное, спорны. Даже въ самой контрольной средѣ въ этомъ отношеніи существуетъ нѣсколько мнѣній, которыя крайне трудно объединить.

Роль Контроля, на что мы уже не разъ указывали, пассивная, наблюдательная. Что она именно такова,—теперь, кажется, уже никто не оспариваетъ. Тутъ разногласій нѣтъ. Безспорно и то, что ревизіонное наблюденіе не есть нѣчто самодовлѣющее, не есть наблюдéніе для наблюденія, какъ искусство для искусства: оно должно быть активнымъ и плодотворнымъ. Если Контроль, усмотрѣвъ какую-либо неправильность въ поступкахъ распорядителя кредита, ограничится изреченіемъ нѣсколькихъ душеспасительныхъ сентенцій и, горестно поникнувъ головою, пойдетъ дальше своею дорогою, то получится логическая и практическая нелѣпость.

Отчасти такимъ Контроль былъ при старомъ режимѣ, во всякомъ случаѣ по отношенію къ дѣятельности высшихъ администраторовъ, хотя, конечно, объ этомъ въ инструкціяхъ не писалось и нигдѣ въ засѣданіяхъ не говорилось. Причиною столь печальнаго положенія дѣла явилось то, что Контроль былъ лишенъ средствъ реализовать результаты своихъ наблюденій,—вѣрнѣе, тѣ средства, какія имѣлись въ его распоряженіи, не могли привести къ цѣли. Между тѣмъ, они служатъ мѣриломъ контрольныхъ достиженій, и въ этомъ дѣлѣ опытъ стараго ревизіоннаго вѣдомства можетъ намъ сослужить большую службу: мы еще только рѣшаемъ, что нужно дѣлать, но что не нужно дѣлать,—мы уже знаемъ.

Основная цѣль Контроля, повторяемъ, — наблюденіе Изъ нея вытекаютъ двѣ производныхъ цѣли: оформливать наблюденія и реализовать ихъ результаты. То и другое осуществляются съ помощью фактической и документальной ревизій, изъ которыхъ послѣдняя, въ свою очередь, раздѣляется на предварительную и послѣдующую. О пріемахъ оформленія мы сейчасъ говорить не можемъ: это завело бы насъ слишкомъ далеко. Остановимся лишь на вопросѣ о реализаціи наблюденій; вызывающемъ болѣе всего споровъ, при чемъ и его возьмемъ не во всемъ объемѣ, а лишь въ главнѣйшихъ частяхъ.

Реализовать результаты наблюдательной работы—значитъ извлечь изъ нея какъ можно больше пользы для казны. Контроль усматриваетъ, напримѣръ, что въ какомъ-либо предпріятіи или учрежденіи тѣ или иные хозяйственные дѣйствія, способы веденія дѣла или производства работы невыгодны для казны, и имъ тотчасъ возбуждается вопросъ объ измѣненіи этихъ способовъ. Другой примѣръ: до Контроля доходятъ свѣдѣнія, что нѣкіимъ распорядителемъ кредита предположено произвести работы, не отвѣчающія общегосударственнымъ интересамъ,—Контроль долженъ постараться предупредить убытокъ, принявъ мѣры къ отмѣнѣ работы. Еще примѣръ: убыточная работа, вопреки протесту Контроля или безъ его вѣдома, уже произведена,— въ этомъ случаѣ онъ, по выясненіи всѣхъ обстоятельствъ, принимаетъ мѣры къ возмѣщенію убытка, вообще къ наложенію взысканія на агента, виновнаго въ его причиненіи.

Превалирующую роль въ ряду ревизіонныхъ вопросовъ, разрѣшеніе которыхъ лежитъ на Контролѣ, играютъ именно вопросы о предупрежденіи неправильностей и наложеніи взысканій за неправильности, уже совершонныя. Они, эти вопросы, являются самымъ больнымъ мѣстомъ нашего контрольнаго организма, и разсмотрѣніемъ ихъ мы сейчасъ займемся. Спѣшимъ, впрочемъ, сначала оговориться: разныя отрасли хозяйства имѣютъ свои специфическія особенности работы; въ соотвѣтствіи съ этимъ и ревизія въ каждой отрасли должна быть тоже поставлена по-разному. Условія ревизіи, скажемъ, желѣзнодорожнаго хозяйства, протянувшагося на многія сотни верстъ, не тѣ, что хозяйства фабричнаго. Общими для всѣхъ видовъ Контроля остаются

лишь основныя положенія. Поэтому въ дальнѣйшемъ мы будемъ прибѣгать къ самымъ широкимъ обобщеніямъ.

Въ вопросѣ о томъ, какъ реагировать Контролю на предположенныя, еще не совершонныя неправильныя дѣйствія, необходимо отличать два момента, на что до сихъ поръ обращали мало вниманія. Одно дѣло—предупредить совершеніе самаго дѣйствія,—напримѣръ, производство работы, осуществленіе нераціональнаго постановленія или распоряженія; другое дѣло—предупредить производство платежа за него изъ средствъ казны.

Раньше въ Контроляхъ, имѣвшихъ у себя предварительную ревизію,—въ остальныхъ неправильности никакъ не предупреждались,—происходило такъ: представитель Контроля отмѣчалъ на протоколѣ совѣщанія или платежномъ документѣ, что такая-то работа убыточна. Подотчетное управленіе или отдѣльное лицо это замѣчаніе въ большинствѣ случаевъ оставляло безъ вниманія и работу производило или на свой страхъ, или съ разрѣшенія начальства. Затѣмъ, когда нужно было ее оплачивать, документъ съ оговоркою контролера извлекался изъ-подъ спуда и вмѣстѣ съ платежнымъ документомъ представлялся въ Контроль при ассигновкѣ. Такимъ образомъ, послѣдній ставился въ упоръ передъ совершившимся фактомъ: работа исполнена, ее нужно оплатить. Какъ къ этому отнесется ревизіонное учрежденіе,—не очень важно: оплата все равно будетъ произведена, ибо не произвести ея нельзя. Контроль въ этихъ случаяхъ два раза не утверждалъ ассигновки, а распорядительное управленіе исполняло ее на свою отвѣтственность. Стадія предварительной ревизіи заканчивалась. Документъ запрятывался въ папку вылеживаться. Черезъ два года онъ вновь извлекался, и о проведенныхъ по нему неправильныхъ дѣйствіяхъ начиналась переписка. Контроль писалъ въ подотчетное управленіе; подотчетное управленіе писало въ Контроль. Иногда переписка бывала пикантна, очень часто безсодержательна и всегда продолжительна. Шли годы,—она продолжалась. Ревизоры, возбудившіе ее, исчезали. Агенты, намѣченные къ ущемленію, улетучивались и дѣлались недосягаемыми. Переписка продолжалась. Наконецъ, ее какъ-то неожиданно и прикровенно обрывали, не доводя дѣла до совѣта Контроля, или передавали въ совѣтъ, гдѣ она тоже,

послѣ продолжительной волокиты, приканчивалась, но уже открыто и даже съ помпой. Порокъ торжествовалъ; добродѣтель, конфузливо потупившись, сдувала пыль съ другой пачки документовъ и вновь принималась строчить.

Такъ было, ибо это отвѣчало интересамъ класса, стоявшаго у власти. Надѣемся, что такъ не будетъ.

Въ виду того, что въ вопросѣ о предупрежденіи неправильныхъ шаговъ имѣются два момента, какъ уже указано, то онъ не долженъ быть расчлененъ на двѣ части. Первая: можетъ ли Контроль безусловно запрещать совершеніе неправильныхъ, по его мнѣнію, дѣйствій,—законодательнаго или распорядительнаго характера, все равно,—и вторая: можетъ ли онъ запрещать производство неправильныхъ платежей.

На первый вопросъ, казалось бы, необходимо отвѣтить отрицательно: не можетъ, ибо, во-первыхъ, роль Контроля наблюдательная, и надѣленіе его правомъ отмѣнять постановленія, распоряженія и проч. равносильно превращенію его въ распорядительное учрежденіе и притомъ совершенно уже безконтрольное; во-вторыхъ, безспорно неправильныхъ мѣропріятій (не говоримъ о проступкахъ уголовнаго свойства) сравнительно немного, и ихъ предупрежденіе большой роли не сыграетъ, а что касается спорныхъ, то, думается, распорядитель кредита, вообще администраторъ долженъ имѣть право выполнить ихъ на свой страхъ и отвѣтственность, такъ какъ препятствовать ему въ этомъ—значитъ опять-таки брать на себя его функціи, что въ принципѣ противорѣчитъ назначенію Контроля. Единственно, что Контроль въ этихъ случаяхъ, оставаясь тѣмъ, что онъ есть, можетъ сдѣлать,—это, не пріостанавливая дѣйствія, обжаловать его въ высшую распорядительную инстанцію. Право обжалованія—достаточно сильное оружіе для обузданія ретивыхъ администраторовъ, чтобы желать чего-то большаго цѣною искалѣченія самой идеи контрольнаго дѣла и лишенія себя ревизіонной свободы.

На второй вопросъ нельзя дать столь категорическаго отвѣта. Надо полагать, онъ долженъ быть рѣшенъ такимъ образомъ: если платежъ предназначается за дѣйствіе, уже совершонное, то, какъ и это послѣднее, онъ тоже не можетъ быть абсолютно запрещенъ,—распорядитель кредита

имѣетъ право произвести его на свою отвѣтственность. Иначе вышло бы непослѣдовательно: совершить неправильность мы допускаемъ, а на оплату ея налагаемъ руку. Тѣмъ болѣе, что и практически такое запрещеніе повело бы къ многимъ осложненіямъ, такъ какъ затронуло бы интересы кредиторовъ.

Но въ тѣхъ случаяхъ, когда платежъ *явно* неправиленъ и когда производство его не вызывается необходимостью оплатить уже совершонную работу, Контролю должно быть предоставлено право пріостанавливать его до разсмотрѣнія вопроса въ высшей распорядительной инстанціи наложеніемъ строго запретительнаго грифа, при условіи, конечно, что онъ принимаетъ на себя всѣ послѣдствія этого шага.

Лишеніе Контроля права налагать veto равносильно вредному для казны урѣзыванію имѣющихся въ распоряженіи Контроля возможностей своимъ своевременнымъ вмѣшательствомъ предупреждать невыгодные расходы. Съ другой стороны, широкое пользованіе этимъ правомъ безъ отмѣченныхъ выше ограниченій, какъ мы видѣли, не вяжется съ требованіями логики и практически нераціонально.

Контроль, налагающій запрещеніе на предположенія подотчетныхъ агентовъ,—уже не Контроль, безстрастно наблюдающій со стороны и сверху за ходомъ хозяйственной жизни и безтрепетно накладывающій свою тяжелую руку на всякаго, кто нарушаетъ планомѣрность работы, какъ бы высоко онъ ни стоялъ на лѣстницѣ общественныхъ отношеній. Право безапелляціонно запрещать другимъ выявлять ихъ волю равносильно навязыванію имъ своей воли и, слѣдовательно, есть не что иное, какъ принятіе на себя распорядительныхъ функцій.

Самсона остригли,—и онъ лишился физической мощи. Контрольный органъ при надѣленіи его административными полномочіями лишится мощи ревизіонной. Когда онъ только критикуетъ,—онъ неуязвимъ, для него нѣтъ ничего заповѣднаго; когда онъ, кромѣ того, и распоряжается,—у него связаны руки и зажатъ ротъ. Самодержавіе, приближая его къ власти и дѣлая участникомъ въ работѣ, это обстоятельство прекрасно учитывало.

Намъ скажутъ: между условіями работы тогда и теперь большая разница,—тогда Контроль былъ безотвѣтственъ, какъ, въ сущности, и всѣ вѣдомства; теперь онъ будетъ отвѣчать за каждый свой неправильный шагъ. Боимся, что это не такъ: теперь, превратившись въ распорядителя, онъ останется такимъ же безотвѣтственнымъ, какимъ былъ и тогда. Разница не въ этомъ; она въ томъ, что раньше онъ ничего не могъ сдѣлать, ни плохого, ни хорошаго, а теперь многое сможетъ; но, несомнѣнно, отвѣтственность его за допущенныя имъ ошибки только въ томъ случаѣ будетъ реальною, а не фиктивною, если кто-то извнѣ станетъ наблюдать за нимъ и ее устанавливать. А для этого нужно, чтобы надъ однимъ Государственнымъ Контролемъ, какъ распорядителемъ, стоялъ другой Государственный Контроль, уже совершенно избавленный отъ участія въ хозяйственной работѣ. Этого ли хотятъ сторонники строгаго запретительнаго грифа?

Значительно труднѣе вопросъ о наложеніи взысканій за совершонныя и оплаченныя неправильныя дѣйствія. Обычно Контроль въ такихъ случаяхъ будетъ наталкиваться на затрудненія послѣ того, какъ подотчетное учрежденіе произведетъ платежъ на свой страхъ по ассигновкѣ, при ревизіи не утвержденной; кромѣ того, по обревизованіи авансовыхъ ассигновокъ и матеріальныхъ отчетовъ. Какъ при этомъ дѣлалось раньше,—мы знаемъ: все начиналось и оканчивалось перепиской, быть-можетъ, весьма содержательной, но никогда не дававшей никакихъ ощутительныхъ результатовъ.

При выработкѣ мѣръ къ правильной постановкѣ дѣла въ указанномъ отношеніи необходимо все время помнить: взысканіе должно производиться въ кратчайшій срокъ съ минимальной затратой энергіи и съ соблюденіемъ непремѣннаго условія, что при этомъ не пострадаютъ интересы какъ казны, такъ и частныхъ лицъ.

Въ послѣднее время начали склоняться какъ будто къ такому рѣшенію разсматриваемаго нами вопроса: немедленно по производствѣ неправильнаго платежа выясняются путемъ переписки Контроля съ подотчетнымъ лицомъ и обязательно къ опредѣленному сроку всѣ обстоятельства, при которыхъ расходъ произведенъ, и вслѣдъ за этимъ онъ обра-

щается въ начетъ. Затѣмъ, если агентъ, виновный въ убыткѣ или несущій за него отвѣтственность, не признаетъ начета, вопросъ передается въ судъ. Такой порядокъ, вообще говоря, можно считать правильнымъ, но при проведеніи его въ жизнь въ него должны быть введены существенныя поправки.

Недостатокъ стараго способа взысканія начетовъ заключался въ томъ, что онъ сводился къ длительной перепискѣ. При построеніи новаго способа нужно прежде всего избѣжать указаннаго недостатка. Однако наивно было бы думать, что этого можно достигнуть посредствомъ ограниченія времени, въ теченіе котораго переписка можетъ вестись. Практика уже показала, что назначеніе сроковъ для полнаго завершенія письменныхъ сношеній, какимъ бы внушительнымъ тономъ оно ни дѣлалось, хорошо только на бумагѣ,— на дѣлѣ сроки обычно не выдерживаются. Бѣда въ томъ, что нѣтъ рѣшительно никакихъ средствъ заставить подотчетное управленіе въ своихъ отвѣтахъ дать къ опредѣленному дню исчерпывающія объясненія, послѣ чего вопросъ можно было бы перенести въ другую стадію; поэтому переписка, независимо отъ воли ревизіоннаго органа, можетъ продолжаться столько времени, сколько того пожелаетъ подотчетное учрежденіе.

Цѣлесообразнѣе было бы отъ письменныхъ запросовъ перейти къ устнымъ въ комиссіяхъ изъ представителей заинтересованной организаціи и Контроля. Этимъ путемъ въ одинъ два дня удастся установить все, что необходимо для признанія расхода правильнымъ или подлежащимъ обращенію въ начетъ. При такомъ условіи требуемые результаты достигаются съ минимальною затратою времени и труда.

Что касается взысканія причиненныхъ казнѣ убытковъ, то для этой цѣли должны примѣняться два пріема, въ зависимости отъ характера начета. Начеты, получившіеся вслѣдствіе хищеній, злоупотребленій, явной нерадивости и проступковъ, наказуемость которыхъ предусмотрѣна соотвѣтствующими законоположеніями, надлежитъ взыскать по суду. Правда, такой путь взысканія убытковъ, обнаруженныхъ Контролемъ, нельзя признать правильнымъ въ принципіальномъ отношеніи, но практически онъ удобенъ и простъ, а это очень важно.

Иного отношенія требуютъ къ себѣ начеты, вызванные несовпаденіемъ взглядовъ Контроля и распорядителя кредита на способъ, скажемъ, рѣшенія какого-нибудь техническаго вопроса, на способъ выполненія какого либо заданія. Контроль, напримѣръ, находитъ, что работа могла быть произведена дешевле или оплачена по другимъ, болѣе выгоднымъ для казны нормамъ, или совсѣмъ не произведена; подотчетное учрежденіе съ этимъ не соглашается. Если дѣло идетъ въ судъ, то мы опасаемся, не очутится ли онъ въ такомъ случаѣ въ весьма затруднительномъ положеніи. Вѣдь судъ выноситъ приговоры, или пользуясь опредѣленными нормами, или подчиняясь такъ называемому голосу совѣсти,—другими словами, дѣйствуетъ или объективно, или субъективно, или, чаще всего, по методу смѣшанному.

При разсмотрѣніи дѣлъ о начетахъ судъ не сумѣетъ быть объективнымъ, ибо твердыхъ, безспорныхъ нормъ нѣтъ,—вѣдь отсутствіе ихъ и вызвало разногласіе между двумя учрежденіями. Однако ему трудно вынести и субъективное рѣшеніе: у него не имѣется ни опыта, ни спеціальной подготовки, что обычно требуется при разсмотрѣніи вопросовъ техническаго характера. Въ сущности, его приглашаютъ выступить въ роли не судьи, а эксперта, тогда какъ онъ меньше всего экспертъ: среди судей нѣтъ спеціалистовъ ни по одной отрасли хозяйства. Повидимому, спеціалистовъ, назначеніемъ которыхъ будетъ обрабатывать судъ въ своихъ интересахъ, придется выставлять сторонамъ. Рѣшеніе, естественно, очень часто получится совершенно случайно, и отъ него кто-то пострадаетъ: или казна, или агентъ, привлеченный къ суду.

Возможно, впрочемъ, образовать особый судъ, исключительно для разсмотрѣнія начетовъ, состоящій изъ лицъ со спеціальною подготовкою. Но этихъ судовъ должно быть много, такъ какъ слишкомъ велико разнообразіе вопросовъ, подлежащихъ судебному разсмотрѣнію.

Однако и такое рѣшеніе вопроса врядъ ли можно признать наиболѣе удовлетворительнымъ. На судѣ обыкновенномъ Контроль выступитъ стороною, въ качествѣ частнаго истца; выйдетъ, какъ будто ревизіонное учрежденіе защищаетъ свои интересы, вѣдомственные, тогда какъ оно въ дѣйствительности представитель интересовъ страны. Его

прямая и единственная обязанность—слѣдить за соблюденіемъ этихъ интересовъ и ихъ отстаивать, а между тѣмъ право принимать участіе въ рѣшеніи вопросовъ объ ихъ нарушеніи у него будетъ отнято и передано третьему лицу.

Судъ спеціальный мало отличается въ этомъ отношеніи отъ обыкновеннаго: вся разница въ томъ, что здѣсь Контроль сумѣлъ бы выступить въ роли прокурора, а не рядового истца.

Всѣ высказанныя соображенія заставляютъ отказаться отъ мысли воспользоваться судомъ для наложенія начетовъ, возникшихъ по спорнымъ вопросамъ, т.-е. по дѣйствіямъ, не вызваннымъ явнымъ вмѣшательствомъ злой воли, и прибѣгать къ другому пріему.

Мы имѣемъ въ виду особыя комиссіи при мѣстныхъ и центральныхъ исполнительныхъ комитетахъ, составленныя по возможности изъ лицъ со спеціальною подготовкою, переизбираемыя ежегодно и имѣющія въ своемъ составѣ по одному особому представителю Контроля, какъ полноправнаго члена съ рѣшающимъ голосомъ. Разсмотрѣніе дѣла въ такихъ комиссіяхъ имѣетъ всѣ достоинства разбора ихъ въ судебномъ порядкѣ, но не имѣетъ его отмѣченныхъ только-что недостатковъ, къ числу которыхъ принадлежитъ и еще одинъ, ранѣе нами не указанный: несомнѣнно, очень медленная ликвидація судебнымъ порядкомъ дѣлъ о начетахъ, ибо судъ и безъ того заваленъ работою.

На этомъ мы заканчиваемъ изложеніе основныхъ положеній дѣятельности Контроля.

Мы не сомнѣваемся: въ нихъ много дефектовъ; возможно, что при проведеніи ихъ въ жизнь встрѣтятся затрудненія, настолько непреодолимыя, что придется систему частично перестраивать; возможно, что мы даже не сумѣемъ наладить работу въ томъ направленіи, которое считаемъ единственно правильнымъ,—но, во всякомъ случаѣ, сейчасъ необходимо употреблять на это всѣ свои силы и всю свою энергію въ надеждѣ, что постепенно накопляемый въ процессѣ работы опытъ будетъ нашимъ надежнымъ руководителемъ. Temporis filia veritas.

Новая № 350

Цѣна 2 руб.

Складъ изданія въ конторѣ редакціи „Извѣстій Государственнаго Контроля": Садовая-Кудринская, д. 1 (бывшій Вдовій домъ).